

21세기 미국의 동맹질서 구상: 역사를 통한 조망


마 상 윤
가톨릭대학교

2009년 12월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2009 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



21세기 미국의 동맹질서 구상: 역사를 통한 조망

마상윤

가톨릭대학교 교수

2008년 11월 4일 실시된 미국 대통령 선거에서 민주당의 버락 후세인 오바마 후보가 제44대 미국 대통령으로 당선되었다. 지난 수년간 부시 대통령에 대한 여론의 지지도가 대단히 낮았다는 점과 관련된 변화에 대한 열망, 그리고 최초의 흑인 대통령 탄생 여부에 대한 관심 등으로 인해 2008년의 미국선거는 그 어느 때보다도 큰 미국 국내외적 관심 속에 진행되었다.

우리는 2009년 1월 정식 출범한 미국의 오바마 행정부가 어떠한 대외정책을 추진할 것인지 그리고 그것이 한반도에서의 우리의 삶에 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 깊은 관심을 두지 않을 수 없다. 이 글의 기본 목적은 미국 대외정책과 동맹전략이 역사적으로 그려온 궤도를 살펴봄으로써 미국 새로운 행정부에게 주어진 대외적 행동의 공간이 어떠한 것인지를 분석하는 데 있다. 오바마 대통령의 성장배경과 신념 및 리더십 스타일 등과 같은 개인적 요인이 향후 4년간의 미국대외정책에 중요한 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하다. 그렇지만 그가 물려받게 될 미국 대외정책의 환경과 조건은 어떠한 것이며, 또 그러한 조건이 역사적으로 어떻게 형성되고 작용하여왔는지를 이해하는 것 역시 향후 미국외교 특히 동맹정책을 전망하는 데 있어서 필수적인 것이다.

아래에서는 우선 미국의 외교전통을 살펴보고, 다음으로 20세기 이후 미국의 동맹정책을 역사적으로 리뷰할 것이다. 그리고 마지막으로 이러한 리뷰를 기반으로 앞으로의 미국 동맹정책을 지속성과 변화의 측면에서 전망하며 글을 마치고자 한다.



I. 미국의 외교 전통

미국의 외교전통을 이야기할 때 흔히 두 개의 개념쌍이 거론된다. 하나는 고립주의와 국제주의의 쌍이다. 오래 전부터 미국외교의 역사에는 고립주의와 국제주의는 주기적 순환현상이 나타나고 있다는 의견이 제시되어 왔다(예를 들어 Klingberg 1952). 그러나 기본적으로 고립주의는 건국 이후 미국이 상대적 약소국에 머물러 있었고 지리적으로 구세계로부터 어느 정도 차단되어 있던 시기의 산물이다. 미국은 국력의 성장과 함께 국제적 지위와 역할을 강화해 왔다. 특히 ‘미국의 세기’로 불리는 20세기 이후 미국의 국제적 위상 확대와 함께 국제주의 기조도 강화되어 왔다.¹ 적어도 제2차 세계대전 이후 미국외교의 국제주의적 기조는 거의 상수로서 유지되어 왔다고 할 수 있다.

국제주의 기조가 유지되는 범위 내에서이기는 하지만 미국의 대외적 관심과 대내적 관심이 상대적 고조와 퇴조를 반복하는 현상이 관찰되기도 한다. 예를 들어 소련으로 대표되는 공산주의 세력이 사라지면서 냉전이 종식된 이후 미국의 여론이 고립주의로 회귀하지 않을까 하는 우려가 미국의 대외정책 엘리트층에서 폭넓게 제기된 바 있었고(Schlesinger 1995, 1996), 비슷한 맥락에서 부시 행정부 출범 직후 9.11 테러참사 이전의 외교정책에 대해 영국의 토니 블레어 수상과 같은 유럽 지도자들은 미국이 좁게 정의된 국익만을 중시하고 국제적 리더십 발휘에 소홀하지 않을까 하는 우려를 가졌던 것이 사실이다. 물론 이러한 우려에도 불구하고 미국의 외교여론에 대한 실증적 연구는 미국의 여론이 전반적으로 고립주의보다는 국제주의에 가까운 경향을 나타내고 있다고 밝히고 있다(Kull and Destler 1999). 이는 다양한 분야에 걸친 미국의 이해가 이미 세계의 안정과 깊은 관련을 맺고 있는 현실을 반영한 것으로 이해된다. 하지만 국제주의와 고립주의의 이분법까지는 아니어도 상대적인 의미에서 미국외교가 대외개입에 대하여 적극적 자세를 나타내는지 아니면 국내문제에 보다 치중하면서 국제문제에 대해서는 소극적 자세를 취하는지의 구분은 가능할 것이다.

미국 외교전통에 대한 또 다른 개념쌍은 현실주의와 이상주의이다. 미국의 대외정책은 다른 나라들과 달리 미국적 가치와 이상을 추구하는 데 상대적으로 강한 집착을 보인다는 특징을 나타낸다. 이러한 특징은 미국 예외주의의 발현으로 이해된다. 미국은 자유와 민주주의 그리고 시장자본주의를 미국의 핵심적 가치로 체화하고 있으며, 이러한 가치를 렌즈로 삼아 세계를 파악하려는 경향을 보인다. 또한 미국은 직간접적으로 이러한 가치들을 세계의 보편적 가치로 확산 및 전파하는 데 관심과 노력을 기울여 왔다(Ikenberry 2000; Smith 1994).

그러나 미국 예외주의라는 동전의 또 다른 측면은 미국의 국력이다. 20세기 이래로 오늘날 까지 미국은 군사력과 경제력 그리고 지식과 기술력에 있어서 세계적으로 압도적 지위를 유지해 왔으며, 이는 현실주의적 국익추구의 바탕이 되어 왔다. 그러나 동시에 압도적 국력을 바탕으로



로 했기 때문에 미국은 자신의 가치를 반영하는 국제 질서를 조성하고 유지하기 위해 노력해 올 수도 있었다.

이러한 의미에서 미국의 대외정책은 현실주의와 이상주의의 결합이라는 각도에서 파악되어야 한다. 1970년대 초 닉슨-키신저 외교의 예를 통해 볼 수 있듯이 미국에서 자유주의적 가치를 중심으로 한 이상을 결여한 현실주의는 미국인들에게 크게 환영받지 못해왔다(Kissinger 1994, 742; Schlesinger 1999, 96). 미국 외교전통에 있어서의 문제는 현실주의와 이상주의의 결합 여부가 아니라 그러한 결합이 어떠한 비중과 방식으로 이루어지는가에 놓여 있다고 할 수 있다.

이 글에서는 미국의 대외정책이 국제주의에 보다 가까워지느냐 아니면 고립주의에 상대적으로 가깝게 되느냐를 결정하고, 또한 현실주의와 이상주의의 결합 비중을 결정하는 주요 요인을 두 가지로 파악한다. 그것은 첫째, 대외적 위협의 등장과 소멸 또는 그에 대한 미국의 인식 변화이며, 둘째, 미국 국력의 상대적 부침이다. 외부로부터의 위협에 대한 인식이 어떠한가에 따라 미국은 대외개입에 있어서 보다 적극적이거나 소극적인 태도를 취할 것이다. 그러나 그러한 태도는 또한 미국의 힘과 가용자원의 크기에 따라 영향을 받지 않을 수 없다. 아래에서는 이 두 가지 변수를 중심으로 20세기 이후 미국 동맹전략의 역사적 전개를 살펴보고자 한다.

II. 미국의 동맹전략 : 역사적 리뷰

1. 양차세계대전

미국은 20세기 초부터 세계질서 주도국으로서의 적극적 역할을 시작하였다. 미국은 19세기말에 이미 산업 생산력의 측면에서 영국을 뛰어넘을 정도로 강한 경제력을 이룩하였으며 이를 기반으로 미국의 군사적 영향력도 점차 강화되었다. 1914년 발발한 제1차 세계대전은 미국의 국제적 영향력이 발휘된 중요한 계기였다. 미국의 윌슨대통령은 전쟁의 항구적 근절이라는 국제정치질서의 근본적 변혁을 꿈꾸며 ‘모든 전쟁을 끝내기 위해’ 또 ‘민주주의에게 안전한 세계를 만들기 위해’ 미국의 참전을 주도하였다.² 종전 직후 열린 파리강화회담에서 윌슨은 집단안보개념에 입각한 국제연맹 창설을 주도하였다.

그러나 양차세계대전 사이에 미국은 적극적 대외개입을 꺼리는 경향을 나타냈다. 무엇보다도 윌슨이 체결한 국제연맹조약은 미 상원의 비준을 받는 데 실패하였다. 집단안보체제는 사실상 무력사용에 관한 국가의 주권적 결정을 일정한 수준에서 포기할 것을 요구하였는데, 미 상원



은 그러한 요구를 전적으로 수용할 수 없었던 것이다. 결국 미국은 자신이 창설을 주도한 국제연맹에 참여하지 못하였다. 이는 국제연맹이 사실상 무력화되는 중요한 원인이 되었으며, 국제정치에 있어서의 미국의 지도적 역할도 제한되었다. 이후 1929년에 발생한 대공황은 미국의 관심을 더욱 미국 내부로 돌렸다.

하지만 독일 나치즘과 이태리 파시즘 그리고 일본 군국주의와 같은 전체주의 세력의 부상은 미국이 다시 적극적으로 국제적 지도력을 행사하게 된 중요한 계기가 되었다. 전체주의라는 위협이 등장하면서 이에 맞서기 위한 미국의 대외개입 의지가 강화되기 시작한 것이다. 1941년 일본의 진주만 공습과 독일의 선전포고로 직접 참전하게 된 미국은 영국, 소련, 중국 등과 전시대동맹을 형성하며 유럽과 태평양의 두 전선에서 전쟁을 주도하였다.

2. 냉전

1945년 종전 이후 미국과 소련은 새로운 국제질서의 양대 중심국으로 등장하였다. 양국의 관계는 전시대동맹에서 차츰 경쟁과 대립을 주된 기조로 하는 냉전 관계로 전환되었다. 소련과 공산주의 세력의 팽창주의적 속성은 미국의 대외위협인식을 크게 자극하였다. 그 위협은 미국과 서방에 대한 군사적 위협이면서 동시에 자본주의 시장경제의 유지에 대한 위협이었으며, 보다 근본적으로는 미국식 가치와 생활방식에 대한 위협으로 인식되었다. 이러한 위협에 대응하기 위해 미국은 대내적으로 안보정책의 효과적 수행을 위한 제도적 장치를 갖추어가기 시작했다. 또한 공산권에 대한 봉쇄전략을 실시하면서 다시금 대외적 개입을 적극화하였다.

냉전 이전까지 미국은 다른 국가들과 항구적 동맹 관계를 맺는 것을 기피해왔다. 그러나 냉전을 겪으면서 미국은 세계적 차원의 반공 동맹시스템을 구축하기 시작하였다. 미국의 입장에서 최우선적 이해가 걸린 지역은 유럽이었는데, 이 지역에서 미국은 서유럽국가들이 참가하는 집단방위동맹체제인 북대서양조약기구North Atlantic Treaty Organization: NATO를 결성하였다. 한편 아시아에서 미국은 다자동맹체제가 아니라 ‘허브 앤드 스포크hub-and spokes’ 라고 불리는 일련의 미국 중심의 양자동맹관계를 한국, 일본, 대만, 필리핀, 태국 등과 맺었다. 이러한 세계적 동맹시스템을 통해 미국은 자신의 군사력을 세계 주요지역에 전개하여 투사할 수 있었다. 미국의 동맹체제는 봉쇄전략의 성공적 실행을 위한 필수적 하부구조로서 기능하였던 것이다.

1989년 베를린 장벽의 붕괴에서 1991년 소련공산정권의 붕괴에 이르기까지의 과정을 거치며 국제냉전은 종결되었다. 냉전종식의 원인으로는 소련체제의 내부적 모순심화, 서방의 사상 및 문화적 영향, 미국과의 군사적 경쟁의 심화에 따른 소련의 경제적 압박 가중 등을 거론할 수 있다. 그러나 미국의 맺어온 냉전동맹이 봉쇄의 임무를 효과적으로 수행했다는 점도 간과할 수 없다.



3. 탈냉전

냉전종식 이후에도 미국의 세계적 동맹체제는 근본적인 변화를 겪지 않았다. 다만 NATO의 확대 정책과 같이 기존 동맹체제의 골간을 유지하는 가운데 수평적 확대를 꾀하는 수준의 시도가 이루어졌다. 그러나 더 이상 공산주의라는 대외적 위협이 존재하지 않는 상황에서 미국의 동맹 전략은 냉전기의 일관성과 시급성을 잃었다.

물론 냉전종식으로 모든 대외적 위협이 사라진 것은 아니었다. 공산주의와 같은 크고 분명한 위협은 없어졌지만 그 대신 세계화의 진전과 함께 민족분규, 대량학살, 환경파괴, 핵확산, 불량국가, 테러리즘 등과 같은 여러 크고 작은 다양한 국제정치의 문제와 위협들이 등장하였다 (Lynn-Jones and Miller 1995). 하지만 이러한 위협들은 현재적이라기보다는 잠재적인 것으로 여겨졌다. 그리고 대외위협에 대한 심각한 인식이 나타나지 않는 가운데 새로운 잠재적 위협에 대응하기 위한 새로운 동맹전략의 모색도 적극적으로 이루어지지 않았다.

오히려 탈냉전과 함께 미국 여론의 관심은 국제문제보다는 국내문제에 좀 더 기울어지는 경향을 나타냈다. 물론 미국의 국제적 역할이 유지되어야 한다는 국제주의적 기조는 계속 유지되었고, 미국의 정책결정자들도 신고립주의의 대두를 경계하며 대체로 국제주의적 대외정책기조를 유지하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 국제문제에 대한 여론의 관심이 상대적으로 줄어들어 가운데 과도한 국제개입에 대한 비판이 끊이지 않았다. 이러한 상황에서 미국의 정책결정자들이 새로운 대외적 도전에 대응하기 위하여 현상유지 수준을 넘어서는 근본적인 처방을 제시하고 이를 따르리라고 기대하기는 어려웠다.

4. 대테러전쟁

2001년 출범 직후 부시 행정부는 국가이익을 최우선으로 하는 대외정책을 추구하였다. 전임 클린턴 행정부의 민주적 개입과 확대(democratic engagement and enlargement) 전략을 무원칙한 대외개입정책으로 비판하고,³ 강대국들의 세력관계를 중시하면서 전통적 현실주의노선에 따라 국가이익을 추구하는 정책을 펼치고자 한 것이다. 이러한 차원에서 민주주의 전파와 국가건설 등은 지양해야 할 대외정책목표로 지적되었다(Rice 2000).

그러나 2001년 9.11 테러참사는 부시행정부의 대외정책에 커다란 변화를 가져왔다. 테러리즘의 위협은 물론 이전부터 지적되어 왔다. 그러나 9.11의 충격은 테러리즘의 위협에 대한 인식을 근본적으로 변화시켰다. 테러리즘은 더 이상 잠재적인 위협이 아니라 현존하는 심각한 위협으로 인식되었다. 그리고 대테러전쟁은 부시 행정부 대외정책의 가장 핵심적인 목표이자 구성



원리가 되었다. 즉 테러전을 중심으로 전체 대외정책이 재구성되기에 이른 것이다.

부시 대통령은 테러와의 전쟁을 선언하고 즉각적 대응에 나섰다. 2001년 10월 7일 미국은 영국과 함께 오사마 빈라덴과 그의 알카에다 조직을 9.11 테러공격의 배후로 지목하고 이들이 활동근거지로 삼고 있던 아프가니스탄에 대한 공격을 개시했다. 3개월여에 걸친 미국의 맹공 앞에 아프가니스탄의 이슬람 근본주의 세력인 탈레반 정권은 무너졌다. 그러나 알카에다의 조직 붕괴는 일어나지 않았다.

부시 대통령은 2002년 1월 29일 시정연설을 통해 대테러전쟁의 확대 의사를 표명했다. 그는 하마스, 헤즈볼라 등과 같은 이슬람 테러단체는 물론이고 이란, 이라크, 북한과 같은 소위 불량국가를 특별히 ‘악의 축’이라 칭하며, 이 두 부류의 집단으로부터의 위협을 제거하는 것이 대외정책의 중심목표라고 밝혔다. 불량국가들이 대량살상무기를 개발 또는 획득하여 이를 테러리스트들에게 제공할 가능성은 미국이 대비해야 할 최악의 시나리오로 제시되었다.

2002년 9월 발표된 국가안보전략보고서를 통해 부시 행정부는 테러리즘과 대량살상무기의 결합이 가져올 수 있는 최악의 가능성에 대비하기 위해 선제공격 개념을 도입했다. 냉전기의 기본 전략이었던 봉쇄와 억지는 형체 없는 적인 테러리스트들에게는 소용이 없다는 이유에서였다. 선제공격은 본래 상대방의 공격이 임박했다는 징후가 나타났을 때 이에 대응하여 미리 공격을 가하는 것이다. 그러나 부시 행정부는 선제공격을 위협세력의 공격이 임박했다는 징후의 존재 여부와 관계없이 공격 가능성이 존재한다면 이를 사전에 차단하기 위해 먼저 공격한다는 보다 공세적 개념으로 변용했다.⁴

이 보고서는 또한 21세기의 새로운 안보도전에 대비하기 위해 국가안보제도의 변환, 특히 군사변환이 필요하다고 강조했다. 미국은 획기적으로 발전한 정보통신기술을 군사분야에 적용한 군사혁신을 기반으로 군의 전략 및 작전개념자체의 변환을 추진하여 왔는데, 9.11 테러 이후 테러 위협의 증대 속에서 군사변환은 보다 가속화되었다.

동 보고서는 또한 자유와 민주주의의 확산을 미국의 목표로 천명했다. 부시 행정부의 정책은 미국식 자유와 민주주의 가치의 우월성과 보편성을 강조했다. 이 점에서 미국 예외주의에 깊이 뿌리를 둔 것이었다. 동시에 미국식 가치를 무력을 통해서라도 대외적으로 확산시키고자 했다는 점에서 국제주의 노선의 공격적 발현이기도 했다. 이와 같은 노선의 채택에는 부시 행정부 대외정책결정 집단의 안팎에 위치한 신보수주의자들의 영향력이 중요하게 작용했던 것으로 알려지고 있다(마상운 2005).

2003년 3월 미국은 국제적 동의를 충분히 확보하지 못한 상태에서 일방적으로 이라크에 대한 공격에 나섰다. 일방주의는 클린턴 행정부 후기부터 점차 두드러지기 시작하여 부시행정부 대외정책의 주요 특징이 되었다. 일방주의와 다자주의는 주어진 세계적 문제의 해결을 위해 미국이 다른 국가들과의 협력을 중시하느냐 아니면 미국의 제약받지 않은 독자적 힘의 행사를 중



시하느냐에 따른 구분이다. 부시 행정부는 일방주의의 경향을 강하게 드러냈는데, 특히 사담 후세인 정권의 축출을 위해 유엔의 동의 없이 이라크를 공격함으로써 일방주의의 절정을 보여주었다(Malone and Khong 2003).

미국의 일방주의와 이라크전쟁은 국내외의 강한 비판을 불러일으켜 국제적으로 반미주의라는 역풍이 초래되었다. 9.11 테러사태 직후 미국에 대한 동정적 세계여론이 일어났으나 미국의 이라크공격 이후 대테러전에 대한 지지는 감소했으며, 미국의 이미지도 악화되었다(Sweig 2006). 미국 내부적으로는 전쟁이 장기화됨에 따른 피로현상이 나타나기 시작하였다. 사담 후세인을 축출하기 위한 초기 군사작전은 비교적 쉽게 진행되었으나, 이라크의 사회 질서 회복과 안정은 좀처럼 이루어지지 않고 미군의 주둔은 기약 없이 장기화되기 시작하였다. 이는 미군 사상 자수의 증가, 자원 소모 등의 문제점과 함께 이라크전의 조기종결을 바라는 미국 내의 목소리가 높아지는 원인이 되었다.

이상과 같은 문제점 및 국내외의 비판에 직면하여 제2기 부시 행정부는 이라크에 대한 병력 투입을 증대시키는 한편 변환외교를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 변환외교는 기존의 공공외교를 보다 강화하는 데 그치지 않고, 테러리스트의 온상이 될 수 있는 취약국가들의 정치 사회 경제적 발전을 장기적으로 지원하여 테러위협을 보다 근본적으로 제거한다는 중점목표 아래 시작되었다. 아이러니하게도 부시 행정부는 민주주의 전파와 국가건설을 지양하겠다는 출범 초기의 계획과 정반대되는 정책을 적극 추진하게 된 것이다(Rice 2006; 전재성 2006).

한편 부시 행정부에 의해 군사변환과 변환외교가 동시에 추진되면서 미국이 맺고 있던 기존의 냉전동맹은 새로운 동맹의 모습으로 변환을 시작하였다. 미국이 추진하는 변환동맹의 특징은 우선 고정적인 붙박이 동맹보다 기능 및 지역 범위에 있어서 유연성과 비공식성이 보다 강조되는 파트너십과 네트워크가 부각된다는 점이다. 또한 동맹의 유연화와 함께 파트너십의 법적 제도적 기반이 상대적으로 약화되는데 이 문제를 해결하기 위해 공동의 가치와 문화가 중시되는 특징을 보여주었다. 부시행정부는 일방주의적 경향을 강하게 표출하면서도 다른 한편으로는 ‘의지의 동맹Coalition of Willing’이라고 불리는 영국, 호주, 일본 등 일부 국가들과의 관계를 강화하였다. 이들 국가들은 부시행정부의 대테러전쟁에 적극적으로 가담함으로써 공동의 가치 추구를 위해 적극적으로 행동하는 미국의 핵심 동맹국이라는 인식을 강화하였다(Pekkanen and Krauss 2005; Meyer and Zdrada 2006).



III. 미국동맹정책: 지속과 변화

이상에서 미국동맹전략에 영향을 미치는 두 개의 주요변수, 즉 미국의 정체성과 대외위협인식, 그리고 미국의 상대적 국력과 그에 대한 인식을 중심으로 미국동맹전략의 역사적 전개를 살펴 보았다. 아래에서는 이러한 리뷰를 통해 어떠한 미래의 조망이 가능한지를 짚어보고자 한다.

오바마의 당선과 함께 미국의 대외정책에 있어서 지난 8년간 부시행정부의 외교로부터의 근본적 단절이 이루어질 것이라는 전망이 강력히 제시되기도 하였다. 신행정부의 등장으로 미국 외교에 의미 있는 변화가 나타나고 있다는 점은 분명하다. 하지만 그러한 변화가 미국 외교의 역사로부터의 근본적 단절을 의미한다고 보아서는 곤란할 것이다. 오바마 행정부가 시도하는 변화는 미국의 자기정체성과 이에 근거하는 외교전통, 그리고 대외적 위협의 성격이라는 근본적으로 바뀌지 않은 조건 속에서 이루어질 것이기 때문이다. 신행정부 출범 이후 미국외교의 방향을 전망함에 있어서 변화의 측면과 지속성의 측면이 균형 있게 인식될 필요가 있는 것이다.

미국의 자유주의적 세계질서 유지에 대해 갖는 관심과 이해는 과거에도 지속되었고, 자유주의적 가치에 입각한 미국의 자기정체성이 사라지지 않는 한 앞으로도 계속될 것이다. 그리고 미국의 자기정체성은 대외적 위협에 대한 인식은 물론 그에 대응하는 방식에도 영향을 미칠 것이다.

미국의 정체성이 상당한 지속성과 안정성을 나타내고 있다면 미국의 대외위협인식은 장기적인 변화를 겪어왔다. 20세기 이후에는 특히 전체주의와 공산주의가 미국의 주된 위협세력으로 인식되었고, 오늘날 미국은 테러리즘을 주된 대외적 위협으로 인식하고 있다. 그리고 미국은 위협의 변화에 따라 이에 대응하기 위한 동맹 성격의 변화를 추구해 왔다. 예를 들어 미국은 1950년대 초에 틀어 갖추어진 냉전동맹을 테러리즘의 위협이 극적으로 가시화된 9.11 이후 새로운 변환동맹으로의 개편을 추진해 왔다.

테러리즘의 위협과 그에 대한 미국의 인식은 앞으로도 상당기간 지속될 것으로 전망된다. 따라서 오바마 행정부의 대외정책도 테러리즘 위협에의 대응에 큰 힘을 쏟지 않을 수 없을 것이다. 물론 대테러전쟁의 차원에서 이라크를 공격한 부시 행정부와는 달리 오바마 대통령은 이라크 전쟁이 테러위협과는 무관한 불필요한 전쟁이라고 강조한다. 하지만 이라크 전쟁에 대한 이러한 인식 차에도 불구하고 오바마는 여전히 테러리즘, 특히 핵무기와 결합한 테러리즘의 위협을 매우 심각하게 인식하고 있으며, 이에 대한 대응에 있어서는 양보가 없을 것임을 명백히 하고 있다.

다른 한편 테러리즘 이외에도 미국은 여러 문제와 위협에 직면해 있기 때문에 새 행정부가 테러리즘에만 집중하기 힘들 것이라는 전망이 가능할지 모른다. 예를 들어 전통적 의미의 강대국 세력균형의 문제, 특히 중국과 러시아와의 관계는 여전히 중요한 의미를 갖는다. 그러나 여러



종류의 위협이 동시에 존재한다는 사실이 위협(인식)의 다기화라는 측면에서 1990년대로의 회귀를 의미하지는 않는다. 탈냉전의 과도기는 잠재적으로 새로운 위협요인들이 등장하였지만 이들 간의 경중과 우선 순위에 대한 합의가 이루어지지 못하였고 새로운 위협에 대응하기 위한 새로운 동맹의 모색도 유보된 시기였다.

오바마 행정부의 미국은 21세기형 동맹을 통해 테러리즘과 핵확산 같은 21세기 안보위협에 대한 대응을 핵심적 목표로 하면서 동시에 다른 종류의 위협에도 함께 대처할 수 있는 유연성을 추구할 것이다. 또한 동맹의 영역을 군사 분야에 한정하지 않고 정치와 사회 그리고 경제의 다양한 분야로 확대하여 포괄적 협력을 모색할 것이다. 예를 들어 오바마 행정부는 빈곤국의 경제 발전과 민주주의 정착을 위한 지원이 테러리즘에 대한 근본적 처방으로서 미국의 직접적 안보이해가 걸린 사안으로 인식하고 있다. 따라서 이 분야에 있어서의 동맹간 협조와 기여를 희망하고, 더 나아가 요구할 것이다.

테러리즘에 대응하기 위한 동맹의 추구라는 측면에서 오바마 행정부 출범 이후에도 미국 동맹전략이 어느 정도는 지속될 것이라고 예상할 수 있다. 하지만 미국 국력의 상대적 위상 변화는 적어도 동맹전략 수행방식에 있어서의 상당한 변화를 전망할 수 있게 한다.

이라크 전쟁, 그리고 특히 이 전쟁의 장기화는 미국의 위상에 유무형의 손실을 가져왔다. 유형적 손실을 보면 전쟁에 따른 사상자의 증가와 전쟁비용지출에 따른 경제적 부담 증가는 물론이고 병력부족에 따른 전력운용에 있어서의 어려움을 초래하였다. 이러한 유형의 손실보다 더욱 심각한 것은 소프트파워로 불리는 미국 리더십의 정당성에 대한 회의와 반감의 증대이다.

한편 경제적으로 미국의 주택시장 거품붕괴로부터 촉발된 최근의 금융위기와 이에 따른 경기 침체는 미국 경제력의 상대적 약화를 극적으로 보여준다. 더욱이 유럽과 일본은 물론이고 브릭스BRICs를 비롯한 신흥 경제 강국의 등장으로 미국의 국력위상이 상대적으로 하락하는 현상이 나타나고 있다. 국제금융위기에 대한 해법 모색을 위해 2009년 4월 런던에서 열린 G20 정상회담은 미국의 상대적 위상하락을 잘 드러내준다(Sanger 2009).

미국의 경제력 약화가 미국의 국제정치적 영향력 약화로 이어지는 것은 어느 정도 불가피할 것이다. 하지만 그렇다고 미국의 세계적 지도력이 급격한 약화를 나타낼 것으로 보이지는 않는다. 비록 경제적 측면에서 미국의 힘이 하락하였더라도 다른 분야, 특히 문화와 지식 및 기술의 측면에서 미국은 여전히 세계적으로 압도적 위상을 지니고 있으며, 당분간 미국의 힘을 대신할만한 나라도 가지권에 들어있지 못하다. 또한 국제적으로 미국의 지도적 역할을 기대하는 바도 여전히 크다.

하지만 경제위기로 인한 미국의 상대적 국력하락은 예산제약으로 나타날 것이다. 따라서 미국 스스로 낭비 없이 균형 잡힌 힘을 갖추고 사용하는 것이 더욱 강조된다. 힐러리 클린턴 국무장관이 지난 1월 개최된 자신에 대한 상원의 인준청문회에서 하드파워와 소프트파워를 적절



히 배합하여 사용한다는 의미에서의 스마트파워를 강조하고, 미국대외정책의 수단으로서 방위 defense와 더불어 외교diplomacy와 개발development을 힘주어 제시한 것은 바로 이와 같은 관심을 보여준다(Clinton 2009a).

뿐만 아니라 오바마 행정부에게는 다른 국가와 국제조직의 힘을 이끌어내서 사용하는 능력도 요청된다. 리더십과 파트너십간의 균형이 요청되는 것이다. 지금까지 미국은 압도적 힘을 바탕으로 세계를 리드해왔다. 가급적 다른 나라들의 동의와 협조를 얻고자 했지만 필요하다면 일방적 힘의 행사도 주저하지 않았다. 그러나 지금의 미국의 힘은 여전히 세계 최고 수준임에도 불구하고도 복합적 세계위협에 혼자 대응할 수 있을 만큼은 아니다. 경제위기로 체력이 약해진 미국은 자신의 역할을 국제적 위협에 대응하기 위한 국제적 협력을 매개하고 촉진하는 역할로 재정 의하려 한다. 자신의 국력이 상대적으로 하락하는 상황에서 미국은 일방주의적 충동을 자제하고 동맹국과의 협력을 강화하는 데 무게를 실지 않을 수 없는 것이다.⁵

동맹국들과의 협력 강화는 그동안 부시 행정부의 일방주의적 대외정책으로 인해 발생한 미국에 대한 국제적 반감을 완화시키고 미국의 매력을 다시금 회복시키는 데 도움이 될 것이다. 회복된 미국의 매력은 다시 미국의 국제적 지도력 회복에 기여할 것이다. 그러나 이러한 협력의 의미는 동맹국에게 국제적 위협에 대응하는 데 있어서 보다 많은 기여를 요구하는 것일 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 더욱이 미국의 상대적 국력 저하, 특히 금융위기와 경기침체는 미국의 관심을 경제회복을 중심으로 한 국내 문제에 집중시킴으로써 국제문제에 대한 미국의 개입 의지가 상대적으로 약화될 가능성이 있다. 이 역시도 세계질서유지를 위한 부담을 주요 동맹국들과의 협력을 통해 나누어가짐으로써 미국의 부담을 줄이고자 하는 관심을 강화하는 데 기여할 것이다. ■

주(註) _____

¹ '미국의 세기'는 미국의 제2차 세계대전 참전 직전인 1941년 『라이프Life』지의 편집장이던 헨리 루스가 20세기 세계에서 차지하는 미국의 지도적 위상과 역할을 강조하며 쓴 표현이다 (Luce 1999).

² 1917년 4월 2일 의회에서 발표된 윌슨의 참전 연설의 전문은 다음을 볼 것.
http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Wilson's_War_Message_to_Congress.



³ 클린턴 행정부의 대외정책 독트린은 백악관이 1994년 1월 발표한 “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”를 볼 것. 클린턴 외교독트린의 1996년도 수정판은 <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>에서 본문을 볼 수 있음. 클린턴 독트린에 대한 평가로는 Brinkley(1997) 참조.

⁴ The White House, “The National Security Strategy of the United States,” September 2002, <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>.

⁵ 힐러리 클린턴 국무장관은 여러 연설을 통해 “역사적 동맹국들historic allies” 또는 “오랜 동맹old alliances”과의 협력을 강조한 바 있다. Clinton (2009a 및 2009b) 참조.

참고문헌

마상윤. 2005. “미국 신보수주의의 역사적 배경: 탈냉전에서 이라크전쟁까지.” 《네오콘 프로젝트: 미국 신보수주의의 이념과 실천》. 남궁곤 편. 서울: 사회평론.

전재성. 2006. “21 세기 미국의 변환외교.” 《네트워크 지식국가: 21 세기 세계정치의 변환》. 하영선 · 김상배 편. 서울: 을유문화사.

Brinkley, Douglas. 1997. “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine.” *Foreign Policy* No.106(Spring): 111-127.

Clinton, Hilary Rodham. 2009a. “Nomination Hearing to be Secretary of State,” Statement before the Senate Foreign Relations Committee, January 13. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm> (검색일: 2009. 3. 5).

_____. 2009b. “U.S.-Asia Relations: Indispensable to Our Future,” Remarks at the Asia Society, New York, February 13. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm> (검색일: 2009. 3. 5).

Gates, Robert M. 2007. “Landon Lecture.” Speech delivered at Kansas State University, Manhattan, Kansas, November 26. <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.



- Ikenberry, G. John. 2000. "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era." In *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, ed. Michael Cox, G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi. Oxford: Oxford University Press.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Touchstone.
- Klingberg, Frank. 1952. "The Historical Alteration of Moods in American Foreign Policy." *World Politics* Vol.4(January): 239-273.
- Kull, Steven, and I. M. Destler. 1999. *Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Luce, Henry. 1999. "The American Century." *Diplomatic History* Vol.23, No.2(Spring): 159-171.
- Lynn-Jones, Sean M. and Steven E. Miller, eds. 1995. *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Malone, David M. and Yuen Foong Khong, eds. 2003. *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Meyer, Christoph O. and Adrian Zdrada. 2006. "Unpacking the 'Coalition of the Willing': A Comparative Analysis of Norms in British and Polish Press Debates on the Iraq Invasion." *European Security* Vol.15, No.1: 23-45.
- Pekkanen, Robert and Ellis S. Krauss. 2005. "Japan's 'Coalition of the Willing' on Security Policies." *Orbis* Vol.49, No.3(Summer): 429-444.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Promoting the national interest." *Foreign Affairs* Vol.79, No.1(January/February): 45-62.
- _____. 2006. "Transformational Diplomacy: Shaping US Diplomatic Posture in the 21st Century." Speech delivered at the Georgetown School of Foreign Service, January 18. http://www.cfr.org/publication/9637/transformational_diplomacy.html (검색일: 2009. 6. 5).
- Sanger, David E. 2009. "8 Day's Work and Obama Recasts U.S. Approach." *International Herald Tribune*, April 9.
- Schlesinger, Arthur M., Jr. 1995. "Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat." *Foreign Affairs* Vol.74, No.4(July/August): 2-8.
- _____. 1996. "America and the World: Isolationism Resurgent?" *Ethics and International Affairs* Vol.10, No.1.: 149-163.



- _____. 1999. *The Cycles of American History*. New York: Mariner Books.
- Smith, Tony. 1994. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Sweig, Julia E. 2006. *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*. New York: Public Affairs.



필자약력

가톨릭대 국제학부 조교수 및 국제교류처장. 마상윤 교수는 서울대 외교학과에서 학사 및 석사 과정을 마친 후 영국 옥스포드대학에서 1960년대 한국의 민주주의 문제를 둘러싼 미국의 국내 정치개입에 대한 연구로 국제정치학 박사학위를 받았다. 주된 연구분야는 미국외교정책, 한미 관계, 냉전외교사이며, 최근에는 미국의 동맹관계를 비교적 관점에서 고찰하기 위해 부시-블레어 시기의 미영관계에 대해 연구하고 있다. 최근 출판된 논문으로는 “From ‘March North’ to Nation-building: Interplay of U.S. Policy and South Korean Politics during the Early 1960s,” “데탕트기의 한미갈등 : 닉슨, 카터와 박정희”(공저), “영국학파의 국제사회론,” “Alliance for Self-reliance: ROK-US Security Relations, 1968-71” 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 '아시아안보이니셔티브'(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구소(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육 사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) ehchoi@eai.or.kr

